

ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ

УДК 330.341.1:332.025.27/28

Шевченко Б.О.

**ПОТЕНЦІАЛ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ЯК ІНСТРУМЕНТ АНТИКРИЗОВИХ ЗАХОДІВ**

В статье рассматриваются перспективы реализации антикризисного потенциала государственно-частного партнерства (ГЧП) в инновационной и инфраструктурных сферах национальной экономики.

This article is devoted to the prospects realization of the anti-crisis potential of public-private partnership (PPP) in the infrastructural and innovational spheres of the national economy.

В умовах економічної кризи держава вживає ряд антикризових заходів, спрямованих, в першу чергу, на насичення бюджетними коштами банківської системи, кредитування реального сектора економіки, перебирання на себе корпоративних боргових ризиків. На тлі цих заходів, що мають, у тому числі, і негативні наслідки для економіки (великі бюджетні витрати, збільшення тиску на національну валюту, виведення капіталу з України, зниження конкуренції і загроза перерозподілу власності), вигідно позиціонується механізм державно-приватного партнерства (ДПП), що відповідно до підходу, який міститься в розробленому Департаментом інвестиційної та інноваційної діяльності Міністерства економіки України, проекті Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" визначається як система відносин, які складаються між державою та/або територіальною громадою з одного боку та суб'єктом господарювання, що діє на основі приватної форми власності, з іншого боку, для взаємовигідної співпраці на строковій основі з метою реалізації суспільно значимих проектів, досягнення соціального та економічного ефекту [1].

Слід зазначити, що в світі існують різні підходи до трактування ДПП. Відповідно до прийнятих визначень та історично складених форм і методів реалізації ДПП, сформувався і достатній досвід практичного впровадження такого партнерства, широкі теоретичні дослідження його потенціалів. Для України ж, на сьогодні, невирішеною проблемою залишається відсутність широкої вітчизняної практики залучення ДПП до трансформаційних перетворень вітчизняної економіки, недостатність теоретичних досліджень форм, методів і сфер його впровадження.

Саме пошукам шляхів надання практиці впровадження ДПП ознак національної адаптованості присвячені матеріали та публікації-рекомендації національних представництв світових фінансових та економічних організацій. Високу активність у цьому проявляє Світовий Банк [2]. Матеріали на тему партнерства держави і бізнесу в розвитку державної інфраструктури та надання суспільних послуг можна знайти у публікаціях на сторінках електронних видань Британської ради в Україні, Ради з економічних і соціальних питань при ООН [3]. Серед них є як теоретичні праці загального характеру, пов'язані з питаннями державного регулювання та економіки державного сектора, так і публікації, присвячені опису практичного досвіду, набутого у ході реалізації принципів державно-приватного партнерства у різних країнах світу.

Останніми роками збільшення інтересу до проблем ефективного партнерства відмічено у Росії. Одним з провідних спеціалістів з правових питань забезпечення співробітництва між різними секторами економіки вважається С. Сосна. Дослідженням економічних аспектів застосування концесій займаються В. Кондратьєв та В. Варнавський. В українській науковій літературі економічні проблеми партнерства державного й приватного секторів стали темою досліджень таких вчених, як

Г. Задорожний, О. Коврига, В. Смоловик, Б. Винницький, М. Лендьел, С. Дідьківська. В рамках розробки згаданого законопроекту вагомий вклад зробили Б. Данилишин, Т. Лисиця та ін.

Серед існуючого різноманіття досвідів, рекомендацій, порад щодо впровадження механізмів ДПП є доцільним розглянути використання потенціалів ДПП в пошуках відповідей на виклики сьогодення в якості дієвого інструмента антикризових заходів, гуманізації наслідків кризи, формування бази післякризового зростання. Серед можливих напрямків впровадження антикризових заходів через залучення ДПП найбільш ефективними вважаємо напрямки конструктивних перебудов в інноваційній та інфраструктурних сферах національної економіки.

Актуальність використання потенціалу ДПП для інноваційного поштовху визначається причинами виникнення існуючої кризи. Її фундаментальну природу відображають великі кондратьєвські цикли розвитку світової економіки, що їх свого часу відкрив видатний російський економіст Кондратьєв. Більше 80 років тому він висунув ідею існування великих економічних циклів тривалістю в 50–70 років, впродовж яких відбувається зміна «запасу основних матеріальних благ». В результаті світові продуктивні сили переходять на новий, вищий рівень свого розвитку. Російський вчений Сергій Глазьев, назвав це зміною «технологічних устроїв» [4]. Описаний М. Кондратьєвим механізм функціонування цих циклів, що отримали в економічній науці назву кондратьєвських циклів (К-циклів), включає дві хвилі: піднесення та спаду. Послідовна зміна цих хвиль відповідає виникненню глобальних криз в економіці та наступним піднесенням. Причиною кризових явищ є вичерпання потенціалів економічного зростання, а наступне зростання зумовлюється формуванням «кластерів базисних інновацій» [5], тобто точок зростання, фундаменту формування нового технологічного устрою, що забезпечує умови подолання нижньої точки спадаючої хвилі.

Природа теперішньої кризи полягає в тому, що після двадцятирічного піднесення економіки (1980-2000 рр.) потенціал економічного розвитку технологічного укладу, що склався, був вичерпаний. Неминуchoю постала необхідність структурної перебудови всієї світової економіки, що стала б поштовхом формування нового технологічного укладу, в основу якого були б покладені результати новітніх інноваційних пошуків та впроваджень. Саме перехід на інноваційний шлях розвитку повинен стати засобом подолання наслідків економічної кризи, мінімізації втрат і навіть отримання вигадів.

Як показує світовий досвід, інноваційний розвиток переважно визначається попитом на дослідження і розробки з боку недержавного (приватного) сектора економіки, він не може бути цілком пов'язаним з державним бюджетом. У даний час в більшості країн світу фінансування науки на дві третини відбувається за рахунок приватних джерел, на третину – за рахунок засобів держави. Одним із способів залучення приватного бізнесу в інноваційну сферу і розділення державою спільно з приватним інвестором ризиків є створення державно-приватних партнерств в інноваційній сфері. Необхідно визнати, що єдиного визначення, а відповідно і розуміння, ДПП в інноваційній сфері в країнах його успішного впровадження досі не сформовано. У зв'язку з цим, можна говорити лише про певні підходи до визначення даного інституту суспільних відносин, беручи до уваги специфіку умов в яких це явище виникає в тій або іншій країні. На сучасному етапі ДПП в розвинених державах головним чином пов'язане з пошуком найбільш ефективних форм залучення позитивного потенціалу приватного підприємництва (мобільності, менеджменту, ресурсів) у сфері традиційно державної відповідальності, з метою отримання суспільно значимих результатів у стимулюванні інноваційних процесів в

економіці як необхідної умови підтримки національної конкурентоспроможності і економічного зростання.

Аналізуючи розвиток ДПП в інноваційній сфері, слід мати на увазі, що така співпраця здійснюється в різних формах. Найбільш традиційною і поширеною слід вважати контракт на виконання, постачання товарів і послуг, робіт для суспільних (державних і муніципальних) потреб. Ефективна співпраця в рамках даної форми передбачає розробку розгалуженого контрактного права і створення відповідної інфраструктури держзакупівель. Прикладом успішного впровадження даної форми ДПП можуть служити США [6].

Іншою формою ДПП є модель оператора – передача державою приватному підприємству на певних комерційних умовах функцій використання, управління і фінансування суспільного (державного і муніципального) майна, при збереженні за державою права власності на це майно. У інноваційній діяльності ця форма може широко використовуватися для підтримки інноваційної діяльності шляхом оренди приміщень і лізингу необхідного устаткування на пільгових економічних умовах.

Модель кооперації - модель спільної проектної компанії у власності, фінансуванні і управлінні якої одночасно беруть участь держава і приватні інвестори. Це модель використовується в сферах, де важко розділити відповідальність між партнерами. До такої сфери належать НДДКР і фундаментальні наукові дослідження. У США розвиток цієї форми партнерства привів до формування федеральних кооперативних програм по розробці нових технологій, що фінансуються бюджетом і корпораціями за принципом спільного покриття витрат. Найважливішою умовою такої співпраці є регулювання прав на подальше комерційне використання результатів такої спільної діяльності.

Модель співпраці держави і бізнесу на підставах кооперації може застосовуватись і в залученні інвестицій в інноваційній сфері. Суть такого партнерства полягає в державному співфінансуванні на основі довгострокового пільгового кредитування структуроутворюючих проектів, як у сфері розробки технологічних інновацій, так і на етапі їх впровадження у виробничий цикл. Результати аналізу програм і проектів ДПП в економічно розвинених країнах показують, що в середньому доля державної підтримки при фінансуванні фундаментальних досліджень не перевищує 75%, за підтримки прикладних досліджень – 50%, за підтримки НДДКР, що виконуються на користь малих підприємств, – 25 % і за підтримки НДДКР, що виконуються крупними компаніями, – 10% [7].

При цьому слід мати на увазі, що держава володіє набагато більшими можливостями, ніж будь-яка приватна компанія, для мобілізації національного експертного співтовариства у вирішенні проблем відбору альтернативних напрямів структурної модернізації і інноваційного розвитку, а також способів ефективного використання ресурсів для їх реалізації. Тобто держава має потужний потенціал управління і мінімізації ризиків, що виникають під час розробки і впровадження інноваційних проектів.

Головною метою будь-якої з форм ДПП є залучення інвестицій для вирішення певних суспільно-економічних завдань в інноваційній сфері, важливих для держави. Ефективність застосування ДПП для держави визначається тим, що даний механізм сприяє: здійсненню суспільно-значимих проектів в інноваційній сфері в короткі терміни; забезпечує зниження фінансового навантаження на державний бюджет за рахунок залучення приватних інвестицій і перекладення частини витрат на користувачів наукової продукції; скорочує можливі фінансові ризики; створює стимули для розширення впровадження на регіональному рівнях різних форм партнерства; сприяє реалізації

капіталомістких, з тривалими термінами окупності інноваційних проектів, традиційно не вигідних для приватного бізнесу; дає можливість державним органам виконавчої влади сконцентрувати увагу на адміністративних функціях; в цілому сприяє розвитку інноваційної сфери. Привабливість ДПП для приватних партнерів обумовлена: зниженням ризиків за рахунок участі держави у фінансуванні найбільш ризикованих стадій інноваційних проектів; проведенням незалежної державної експертизи проектів, яка дає впевненість приватним партнерам в ефективності і вигідності пропонуваного для інвестування інноваційного проекту.

Перспективи науково-інноваційного розвитку в Україні досить непогані. Приміром, за кількістю наукових установ та якістю досліджень з точки зору потреб бізнесу Україна випереджає деякі країни Європейського Союзу: Італію, Латвію, Польщу. Але перспективи потрібно реалізовувати, що досить проблематично, коли на фінансування НДДКР витрачається навіть менше 1% ВВП, коли в середньому по ЄС цей показник удвічі більший, а в Скандинавських країнах перевищує 3,5% [8]. Інноваційний розвиток зрештою повинен стати стратегічним напрямом економіки. А для цього слід забезпечити дієвий зв'язок потенціалів державного та приватного секторів на засадах партнерства. Держава має забезпечувати необхідні умови для розробки передових ідей, а їх впровадження повинно давати високі прибутки підприємцям та податки - державі.

Високу ефективність в подоланні кризових явищ може знайти застосування потенціалів ДПП в інфраструктурі господарчого комплексу. В умовах економічної системи, що склалась в Україні, держава відповідає за міську і транспортну інфраструктуру, за охорону здоров'я, освіту і соціальне забезпечення, безпеку і правопорядок, оборону, геологорозвідку. У перерахованих областях в держави безліч повноважень і інструментів управління. Водночас великий і попит на підвищення якості послуг держави і ефективності їх надання. Враховуючи розміри вказаних галузей, відновлення в них розвитку є важливим фактором для подолання кризи. Тому попит на ДПП саме в інфраструктурній сфері може бути дуже істотним.

Не в останню чергу це визначено тим, що ДПП є альтернативою прямому бюджетному фінансуванню капітальних вкладень. ДПП дозволяє залучати приватні ресурси в державні завдання, тому що держава бере участь в управлінні ризиками проекту. Під час кризи бізнесмени в першу чергу звертають увагу на ризики. Ними ефективно може управляти держава. При цьому вона використовує свій вельми специфічний цінний ресурс – здатність в рамках правової системи і політичної стабільності формувати певні і гарантовані перспективи (коридор майбутнього [9]), що визначаються збереженням і гарантіями повернення приватних капіталовкладень. ДПП має бути орієнтоване на розділення ризиків. Саме ця особливість ДПП виходить на перший план для приватного бізнесу, особливо в умовах кризи, коли стабільність попиту з боку держави є найважливішим інструментом зниження ризиків інвестицій і зміцнення довіри кредитних організацій. Таким чином, проекти ДПП виявляються конкурентоздатними для залучення приватних інвесторів. У ефективних органів державного управління, з'являється можливість вигравати конкуренцію за інвестиції бізнесу.

В рамках концепції ДПП держава виступає як замовник. Вона підтримує ризики приватних інвестицій в проекти, для чого готова витратити прогнозовані майбутні доходи бюджету (отримані за рахунок цих інвестицій) на забезпечення прийнятної рентабельності таких інвестицій. Розглянемо, наприклад, проекти по розвитку інфраструктури для освоєння природних ресурсів. На тлі існуючих проблем та конфліктів в країні, пов'язаних з ресурсозабезпеченням, про нагальність цих питань вести мову зайве. Україна має

колосальний незадіяний енергопотенціал. Приміром, запаси газу в Харківській області оцінюються у більше ста мільярдів кубометрів. Але для того, щоб його добути, потрібно бурити нові свердловини – ресурс старих вичерпаний на 90%. Багато з них були відкриті ще в 50-і роки XX століття. Грошей же на повноцінну розвідку нових родовищ не вистачає. У тому числі, і через те, що вітчизняний газ дуже дешевий. Приватний видобувач продає його державі по 236 гривень за тисячу кубометрів [10]. Проекти по розвитку інфраструктури для видобування природних ресурсів за таких умов для приватного розробника стають нерентабельними, не існує передумов до того, що інвестиції окупляться. А ось держава, коли оцінює подібні проекти, має можливість підтримувати їх з точки зору свого розуміння, враховуючи перспективи економічної політики, орієнтованої на довгострокове зростання. У її рамках проект створює майбутні доходи бюджету, і вони можуть використовуватися у тому числі і для розрахунків по приватному фінансуванню, що залучається в проект.

Вважається, що в умовах кризи держава є кращим позичальником. Це положення визначене суверенним правом держави розпоряджатися державним бюджетом і правами бюджетного регулювання у тому числі тарифного регулювання. А це вже інструмент управління ризиками проекту в умовах невизначеності. Держава повинна зацікавлювати приватного інвестора в проекти ДПП у формі, яка дозволяє під державні гарантії (можливо навіть через суд) отримувати компенсацію втрат, що виникли в разі невиконання нею своїх зобов'язань. Щоб такого не сталося, влада повинна забезпечувати мінімізацію ризиків, демонструючи глибоке розуміння конкретної економіки інфраструктурного проекту, що забезпечує економічне зростання. У свою чергу, приватний інвестор візьме на себе ризики дотримання кошторису, терміну і якості його реалізації. Досвід Великобританії говорить про те, що якщо звичайно менше 50% проектів, що фінансуються державою, реалізовувалися в точності згідно зі встановленим часом і бюджетом, то при використанні державно-приватного партнерства цей показник складає 80—90% [9]. Управляючи ризиками, держава може створити великі нові ринки, орієнтовані на вітчизняних виробників, будівельні і сервісні компанії.

Важливим наслідком реалізацій проектів ДПП може стати готовність національної інфраструктури до нового перспективного зростання після завершення кризи. Щоб наступна фаза економічного зростання не натрапила в вузьке місце, пов'язане з інфраструктурними обмеженнями дуже важливо зараз думати про ключові інфраструктурні проекти, які на наступному етапі мають бути реалізовані з тим, щоб таким вузьким місцем не виявився.

Застосування позитивного потенціалу ДПП в інфраструктурному розвитку дає змогу вирішити ряд проблем з забезпечення зайнятості. Кризові явища в економіці, що обумовлені зниженням рівня виробництва тягнуть за собою вивільнення робочої сили, майбутнє безробіття. В 2008 році Держкомстат зафіксував спад обсягів промислового виробництва – на 3,1%. Найгіршими в році виявилися два останні місяці, коли темпи зниження виробництва перевищували 25% [11]. За цих умов метою держави повинне стати не стільки підвищення допомоги з безробіття, скільки впровадження заходів, які дозволили б знайти сфери застосування вільних робочих рук. Такими з успіхом можуть стати інфраструктурні проекти в рамках ДПП. Перш за все йдеться про створення робочих місць в масштабних будівництвах автомобільних доріг, мостів тощо. Як ніколи це зараз актуально в рамках підготовки України до Євро-2012. А нещодавно затверджений Президентом Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» [12] створює необхідну правову базу для ефективного впровадження конкретної форми ДПП з метою забезпечення зайнятості.

В рамках антикризової інфраструктурної перебудови слід, на нашу думку, звернути увагу на використання потенціалів ДПП в сфері охорони здоров'я. На медичні послуги, підвищення рівня охорони здоров'я при будь-якій ситуації залишиться великий попит в населення, особливо з боку середнього класу. Треба розвивати галузі прикладної медицини, що безпосередньо пов'язані з розробкою і впровадженням інновацій і нових технологій, які дають можливість створювати потужності для виробництва сучасних томографів, устаткування для діагностики серцево-судинних захворювань, для променевої терапії та ін. Потрібно всі лікарні, всі лікувальні установи устаткувати такими приладами. Тут держава повинна залучити до партнерської співпраці приватний бізнес пов'язаний з розробкою і впровадженням зазначених напрямів. І криза якраз час для подібного роду зусиль, тому що ми створюємо якийсь імпульс для розвитку важливого напрямку економіки, який потім, за умови розвитку страхової медицини, окупатиметься.

Слід зазначити, що застосування ДПП дає змогу знайти відповіді на чисельні питання, що виникають у зв'язку з посиленням ролі та місця держави в рамках антикризових програм. ДПП допоможе зберегти ринкову структуру економіки, оскільки сама природа ефективної реалізації проектів ДПП неможлива без надійного захисту прав власності, забезпечення добросовісної вільної конкуренції, строгого виконання господарюючими суб'єктами своїх майнових зобов'язань. Розподіл державних ресурсів через механізми бюджетного фінансування приводить до одержавлення всього бізнесу. Цьому може протистояти використання механізмів ДПП при вкладенні державних ресурсів в проекти на умовах терміновості, зворотності, платності.

Отже в умовах кризової ситуації спадної хвилі К-циклу що триває, спрямовувати резерви країни слід у базисні інновації нового технологічного укладу, в економіку знань майбутнього, в інфраструктуру економічної системи. Потенціал державно-приватного партнерства є реальним засобом перетворити сфери інноваційної та інфраструктурної перебудови в плацдарм протистояння кризовим впливам. Саме державно-приватні партнерства дають змогу органам влади зосередитись на основних функціональних питаннях, забезпечують поліпшення управління державними активами, сприяють підвищенню якості надання послуг внаслідок впровадження інновацій, дають змогу перекласти ризик із платників податків на приватний сектор. Ефективне впровадження механізмів ДПП забезпечує збільшення обсягу залучених інвестицій та обсягу реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг), кількості новостворених робочих місць.

Вважаємо, що подальші дослідження в напрямі залучення ДПП до системи антикризових заходів можуть полягати в площині порівняльного аналізу ефективності застосування форм ДПП, скорішому створенні і впровадженні відповідної законодавчої бази.

Література

1. Проект Закону України "Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні" // Офіційний сайт Міністерства економіки України // www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=114050
2. Офіційний сайт Всесвітнього банку // <http://www.worldbank.org.ua>
3. Сайт Британської ради в Україні // <http://www.britishcouncil.org/uk/ukraine-society-tacis-project-documents.htm>
4. Под ред. Глазьева С.Ю. Обучение рынка М.: Экономика, 2004. – 639 с. – С. 37- 58
5. Айвазов А. Либеральные сказки и кондратьевские волны // «Профиль», № 40, 2008
6. Досвід та перспективи впровадження державно-приватних партнерств в Україні та за кордоном / Винницький Б., Лендшел М., Онищук Б., Сегварі П. – К.: «К.І.С.», 2008. – 146 с. – С. 30
7. Остапюк С.Ф. Государственно-частное партнерство в реализации бюджетных целевых программ // Проблемы современной экономики, № 3(27), 2008 // <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=24213>
8. Данилишин Б. Економіка України: життя після кризи? // «Дзеркало тижня» № 1 (729) 17 – 23 січня 2009

9. Баженов Б. Партнерство против риска // «Профиль» № 46(601), 2008
10. <http://www.podrobnosti.ua/podrobnosti/2009/01/17/577129.html>
11. Промышленность завершила цикл роста // «Коммерсантъ Украина» № 5 від 16.01.2009
12. Закон України № 891–VI «Про внесення змін до Закону України «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» // Офіційне інтернет-представництво Президента України // <http://www.president.gov.ua/documents/8866.html>

*Рекомендовано до публікації
д. е. н. Яковенко Л.І. 13 02 09*

*Надійшло до редакції
04.02.09*